



PERAN REKOMENDASI *FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF)* DALAM PENANGANAN PENDANAAN TERORISME DI INDONESIA

Yuliana Andhika Risang Putri

Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Diponegoro

Jalan Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269

Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> / Email: fisip@undip.ac.id

Abstract

Financing factor is the most important aspects to the ongoing activities of terrorism. FATF was established to implement international standards and promote effective measures in dealing with financial crimes such as money laundering and financing terrorism, and had set up series of recommendations. FATF has concerning with Indonesia since Indonesia have been blacklisted by FATF related to financing terrorism. This research uses qualitative method with descriptive type. The analysis in this research uses International Society Centric Constructivism supported by Martha Finnemore which assumes that the norm offered by international organizations may affect countries to adopt these norms as their national policy. The regime approach is also used in this study, through the basic assumption that international organization plays a role as regulator that require member states to submissive it. Indonesia has national interest in the international world, and this is the background for Indonesian government to comply with and implement the FATF nine special recommendations in handling the financing of terrorism. The results of this study concluded that by improving compliance and implementation of the FATF recommendations, Indonesia could preserve the security and stability of the country's efforts to combat the financing terrorism and raising integrity in the international community.

Keywords: financing terrorism, FATF, Indonesia

1. Pendahuluan

Unsur pendanaan merupakan faktor utama dalam setiap aksi terorisme sehingga upaya penanggulangan tindak pidana terorisme diyakini tidak akan berhasil seperti yang diharapkan tanpa pemberantasan terhadap sumber pendanaan terorisme (Naskah RUU tentang Pemberantasan Pendanaan Terorisme, 2012). Dalam hal ini negara dapat berperan terlebih dahulu untuk mencegah kegiatan teroris dengan cara

memotong semua sumber pendanaan terhadap teroris. Pendanaan merupakan aspek yang paling penting dalam sebuah kelompok atau organisasi, termasuk juga dengan kelompok teroris. Tanpa dukungan dana yang kuat, rencana dan program yang telah disusun tidak dapat berjalan dengan lancar serta tujuan yang hendak dicapai juga tidak akan berhasil.

Dalam modul Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) E-Learning 1, mengenai Pengenalan anti Pencucian Uang dan Pendanaan Terorisme, disebutkan bahwa Pendanaan terorisme merupakan perbuatan apapun yang berkaitan dengan dana, baik langsung maupun tidak langsung dengan maksud dan diketahui untuk melakukan kegiatan terorisme, organisasi teroris, maupun kelompok teroris. Suatu tindakan terorisme tidak akan dapat terjadi tanpa adanya dukungan dana dari para donatur terhadap para pelaku terorisme. Dana dapat diperoleh secara langsung maupun tidak langsung, dengan cara legal hingga ilegal.

Maraknya peristiwa terorisme yang terjadi di Indonesia, yang terjadi pada awal tahun 2000 menyebabkan Indonesia disebut sebagai negara yang rawan teroris. Biaya yang dibutuhkan oleh para teroris juga terbilang banyak, mulai dari puluhan hingga ratusan juta rupiah, seperti Bom Bali I yang membutuhkan biaya 120 juta Rupiah dan Bom Bali II 80 juta rupiah. Biaya tersebut belum termasuk dengan pelatihan bagi teroris, seperti Pelatihan militer bagi teroris di Aceh yang membutuhkan biaya hingga 750 juta Rupiah, sedangkan pelatihan militer di Poso yang membutuhkan biaya sangat besar hingga mencapai 8 miliar Rupiah (www.tempo.co, 13/01/2015). Hal ini menunjukkan bahwa pendanaan menjadi aspek yang sangat penting dalam mendukung kegiatan teroris. Para teroris membutuhkan dana untuk berbagai macam keperluan mereka, antara lain biaya hidup, tempat persembunyian, pelatihan militer, perakitan senjata, serta biaya bagi kelangsungan hidup keluarga mereka.

Financial Action Task Force (FATF) merupakan organisasi internasional yang berdiri dengan tujuan untuk menerapkan standar internasional dan promosi langkah-langkah efektif dalam mengatasi kejahatan keuangan. FATF merupakan badan antar pemerintah yang berfungsi sebagai pembuat kebijakan, dan produk yang telah dihasilkan ialah 40 rekomendasi terkait *anti money laundering* dan 9 rekomendasi khusus terkait *countering financing terrorism*. Sidang FATF pada 14 Februari 2014 lalu, menyatakan bahwa Indonesia masuk dalam daftar hitam FATF bersama dengan delapan negara lain, yakni Algeria, Ekuador, Ethiopia, Myanmar, Pakistan, Syria, Turki, dan Yaman sebagai negara yang tidak mematuhi rekomendasi penanganan dan pemberantasan pendanaan terorisme. Putusan FATF terhadap Indonesia terkait dengan tidak dipatuhinya rekomendasi untuk melakukan pembekuan seketika (*freezing without delay*¹) terhadap aset – aset pihak yang dicurigai sebagai pelaku pendanaan terorisme. Putusan FATF ini dikarenakan adanya perbedaan hukum nasional di Indonesia yang menganut asas praduga tak bersalah. Dalam sebuah wawancara dengan narasumber dari PPATK, diketahui bahwa setiap transaksi terkait terorisme harus melalui proses penyidikan terlebih dahulu, dan apabila benar terbukti, dapat segera dilakukan proses pembekuan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis berpendapat bahwa penelitian mengenai “bagaimana rekomendasi FATF dijalankan oleh Indonesia untuk mencegah terjadinya kegiatan pendanaan terorisme serta manfaat dari rekomendasi FATF bagi Indonesia” merupakan hal yang penting karena dapat diketahui apakah dengan

¹Merupakan salah satu instrument dalam rekomendasi FATF terkait transaksi terduga tindak pidana pendanaan terorisme, sehingga harus dilakukan pembekuan seketika terhadap rekening yang bersangkutan.

menerapkan 9 rekomendasi khusus FATF terkait penanganan pendanaan terorisme dapat member pengaruh bagi aturan penanganan dan pemberantasan pendanaan terorisme di Indonesia.

Dalam menjawab rumusan masalah pada penelitian ini, penulis menggunakan teori konstruktivisme (pendekatan *International Society Centric Construtivism* dari John Hobson, yang didukung oleh Martha Finnemore) dan teori organisasi internasional (pendekatan rezim oleh Barkin). Finnemore (1996) menyatakan bahwa norma yang ditawarkan organisasi internasional dapat mempengaruhi negara dengan memaksa negara untuk mengadopsi norma tersebut sebagai kebijakan nasional. Rezim memfasilitasi kesepakatan melalui penyediaan aturan, norma, prinsip, dan prosedur yang membuat aktor mampu menghadapi hambatan dan halangan (Rachmawati I, 2012: 109). Tipe penelitian ini adalah deskriptif-analisis dengan menggunakan metode wawancara, dan *library research*.

2. Pembahasan

Dalam pembahasan ini terdiri dari tiga bagian, di mana bagian I bertujuan untuk mengetahui terjadinya pendanaan terorisme di Indonesia. Bagian II akan melihat sejauh mana FATF berperan dalam menangani pendanaan teroris di Indonesia, kemudian dilanjutkan bagian III yang berupaya menganalisa implementasi yang dilakukan oleh Indonesia dalam mematuhi rekomendasi FATF.

2.1 Pendanaan Terorisme di Indonesia

Pada tahun 1970, dalam perkembangan teroris di Indonesia, mulai diketahui bahwa kelompok teroris membutuhkan dana dalam setiap aksi teror yang mereka lakukan. Hal ini diketahui dengan adanya kelompok teror Warman yang melakukan serangan teror untuk mencari dana sebanyak – banyaknya guna membiayai aksinya (Djari, 2013: 79). Perkembangan pendanaan terorisme berlanjut hingga tahun 2000an, dilakukan dengan aksi *fai'*, yakni perampokan. Pengungkapan aksi pendanaan teroris terbaru ditemukan pada Maret tahun 2015, dimana Detasemen Khusus Antiteror 88 (Densus 88) berhasil menangkap penyandang dana sekaligus perekrut ISIS dari Indonesia.

Dalam melakukan pengumpulan dana, para teroris bekerja secara terorganisir, baik dalam kelompok kecil maupun besar. Hal tersebut dilakukan teroris dengan melakukan pembagian tugas kepada masing – masing anggotanya serta mempermudah pengumpulan dana. Terdapat dua bentuk pengumpulan dana teroris, yakni legal dan ilegal. Kegiatan legal dilakukan dengan bentuk kegiatan seperti sumbangan anggota jaringan teror dan simpatisan baik yang berada di dalam maupun luar negeri. Kegiatan ilegal dilakukan dengan perbuatan tindak pidana seperti perampokan bank dan lembaga keuangan milik pemerintah, toko emas, pengusaha non muslim, kejahatan ITE/*cyber* serta pencucian uang dengan menyelenggarakan usaha yang nampak legal.

Para teroris mulai masuk dalam sektor perbankan dengan menggunakan nama samaran untuk menyembunyikan identitas asli dan tujuan penggunaan dana dalam rekening. Cara yang dianggap tepat dalam mengatasi masuknya teroris dalam sistem perbankan ialah dengan melakukan pembekuan terhadap aset dan harta teroris, seperti yang telah tercantum dalam *special recommendation* FATF. Saat ini terdapat 17 WNI yang tercatat dalam UNSC 1267, dengan tiga nama di antaranya yang telah berhasil dibekukan yakni atas nama Encep Nurjaman alias Hambali, Zulkarnaen, dan Umar Patek.

2.2 Peran Rekomendasi FATF dalam Penanganan Pendanaan Terorisme

Teori *international society centric constructivism* menyebutkan bahwa identitas dan kepentingan nasional negara ditentukan oleh struktur normatif dari masyarakat internasional. Dalam kaitan dengan teori tersebut bagi Indonesia terkait dengan identitas dan kepentingan nasional Indonesia untuk dapat lepas dari daftar hitam FATF. Indonesia ingin menunjukkan keseriusan dalam upaya penanganan pendanaan terorisme di mata dunia internasional, yang ditunjukkan dengan mematuhi norma internasional yang ada, yakni kepatuhan terhadap segala aturan penanganan pendanaan terorisme internasional.

Pemberantasan pendanaan terorisme dapat dilihat melalui pendekatan rezim dalam teori organisasi internasional. FATF sebagai organisasi penggerak utama dalam rezim internasional pencegahan pendanaan terorisme, telah membuat serangkaian rekomendasi (40 Rekomendasi terkait anti pencucian uang + Sembilan Rekomendasi Khusus tentang penanganan pendanaan terorisme). Peraturan FATF tersebut kemudian oleh Indonesia dilakukan oleh Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan sebagai lembaga utama dalam pencegahan pendanaan terorisme, yang merupakan rezim nasional (Kamasa, 2015: 263). PPATK berkoordinasi dengan satuan tugas serta lembaga pemerintahan di Indonesia untuk menangani pencucian uang dan pencegahan pendanaan terorisme.

Status rawan Indonesia terkait belum maksimalnya penanganan pendanaan terorisme disampaikan oleh FATF secara resmi melalui *Public Statement* pada 16 Februari 2012. FATF memberi masukan bagi Indonesia untuk menerapkan Rekomendasi Khusus nomor 1, 2, dan 3. Pada *Public Statement* berikutnya tanggal 22 Juni 2012 dan 19 Oktober 2012 FATF menyatakan bahwa Indonesia telah membuat RUU tentang Pemberantasan dan Pencegahan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme, dan Indonesia masih harus bekerja keras untuk mengatasi kekurangan dalam pemberantasan pendanaan teroris. Penetapan status Indonesia dalam daftar hitam FATF berlangsung hingga tahun 2014, di mana putusan tersebut terkait dengan tidak dipatuhinya rekomendasi untuk melakukan pembekuan seketika (*freezing without delay*) terhadap aset – aset pihak yang dicurigai sebagai pelaku pendanaan terorisme.

Status Indonesia yang pernah masuk dalam daftar kategori rawan oleh FATF, membuat pemerintah Indonesia tidak tinggal diam dengan hal tersebut. Pemerintah Indonesia bekerja keras dengan memperbaiki undang – undang nasionalnya, mengadakan serta turut aktif dalam pertemuan regional dengan sesama anggota APG, dan mengevaluasi segala kelebihan dan kekurangan, untuk dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam Dewan FATF. Status FATF terhadap Indonesia memiliki pengaruh bagi perkembangan Indonesia. Organisasi internasional seperti FATF yang bergerak dalam menjaga stabilitas sistem keuangan internasional melalui serangkaian rekomendasi yang ditetapkan, terbukti memberi pengaruh terhadap negara dalam upaya menjaga sistem keuangan dari kejahatan keuangan. FATF juga telah menyadari bahwa setiap negara memiliki sistem hukum serta sistem keuangan yang berbeda – beda, dan hal ini menyebabkan tidak semua negara dapat melakukan langkah yang sama.

Hal ini terbukti berhasil setelah akhirnya pada bulan Februari tahun 2015, FATF melepas status Indonesia dari daftar hitam negara yang tidak kooperatif dalam menangani pendanaan terorisme. Dalam keputusan yang dikeluarkan FATF pada tanggal 24 Februari 2015, disebutkan bahwa Indonesia bebas dari *blacklist* negara yang rawan akan pencucian uang dan pendanaan terorisme (hukumonline.com). Keberhasilan Indonesia tersebut diperoleh karena Indonesia dianggap telah berhasil

melakukan pembekuan aset terhadap rekening terduga teroris, yang merupakan implementasi dari Rekomendasi Khusus FATF nomor 3.

Salah satu cara yang perlu dilakukan agar Indonesia tidak masuk kembali dalam daftar hitam FATF ialah dengan membatasi maksimal transfer. Oleh karena hal itu, PPATK bekerjasama dengan Bank Indonesia (BI) untuk meningkatkan *less cash society* (transaksi tanpa uang tunai) di Indonesia. Terdapat tiga keuntungan dari *less cash society*. Pertama, transaksi non tunai lebih efisien karena setiap orang tidak perlu membawa uang tunai ketika bepergian untuk melakukan transaksi bisnis. Kedua, transaksi non tunai relatif tidak berbiaya mahal. Ketiga, transaksi non tunai lebih memudahkan untuk dilacak apabila terjadi tindak pidana.

2.3 Implementasi FATF *Nine Special Recommendations* di Indonesia

Secara umum, keseluruhan rekomendasi FATF, khususnya sembilan rekomendasi khusus terkait *countering financing terrorism* (CFT) tidak bertentangan dengan peraturan di Indonesia. Rekomendasi FATF sangat relevan, bahkan mendorong dan memberikan dampak positif bagi pencegahan dan pemberantasan pendanaan terorisme di Indonesia. Implementasi yang telah dilakukan Indonesia terkait kepatuhan terhadap rekomendasi khusus FATF ialah :

- 1) Indonesia telah meratifikasi *International Convention For The Suppression of The Financing of Terrorism 1999* dan telah mengundang ke dalam UU No 6 Tahun 2006.
- 2) Kriminalisasi terhadap pendanaan terorisme telah dilakukan Indonesia, di dalam UU No 9 Tahun 2013 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme.
- 3) Pemblokiran terhadap seluruh asset milik individu maupun kelompok teroris yang tercantum dalam *Al Qaeda List Sanction* (AQLS) dan *Taliban List Sanction* (TSL) telah tercantum dalam Surat Keputusan Bersama (SKB) tentang Pencantuman Identitas Korporasi Dalam Daftar Terduga Teroris dan Organisasi Teroris dan Pemblokiran Serta Merta Atas Dana Milik Orang Atau Korporasi Yang Tercantum Dalam Daftar Terduga Teroris Dan Organisasi Teroris pada 11 Februari 2015.
- 4) Pelaporan transaksi mencurigakan terkait terorisme telah dilakukan Indonesia dengan koordinasi antara seluruh satuan tugas yang ada. Tercantum dalam Peraturan Bank Indonesia No. 14/27/PBI/2012 tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme Bagi Bank Umum.
- 5) Indonesia telah melakukan kesepakatan serta bantuan hukum timbal balik (*Mutual Legal Assistance*) serta pertukaran informasi dalam masalah pidana sebagaimana yang telah diatur dalam UU No 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Hukum Timbal Balik Dalam Masalah Pidana.
- 6) Kegiatan pengiriman uang alternatif telah terdapat dalam kewenangan Penyedia Jasa Keuangan (PJK), yang terdiri dari bank dan non bank untuk menyelenggarakan kegiatan pengiriman uang. Pengiriman harus melalui izin dari dan telah terdaftar oleh Lembaga Pengawas dan Pengatur (LPP) antara lain OJK, Bank Indonesia, Kemenkominfo, BAPPEBTI, dan Kementerian Koperasi dan UKM.
- 7) Organisasi sosial *non-profit*, merupakan salah satu saluran pendanaan yang masih rentan terhadap pendanaan kegiatan terorisme. Pengawasan terhadap organisasi non-profit kemudian diberlakukan oleh PJK dengan menetapkan pedoman Prinsip Mengenal Pengguna Jasa (PMPJ).

- 8) Dua rekomendasi khusus FATF lain yakni transfer kabel dan jasa kurir uang tunai telah dilakukan Indonesia melalui kerjasama seluruh PJK yang ada. Bank dan non bank menyelenggarakan Kegiatan Usaha Penerimaan Uang (KUPU) sebagai bekal informasi. Adanya kegiatan tersebut diharapkan dapat mengidentifikasi adanya penyelenggara pengiriman uang yang belum memenuhi ketentuan yang berlaku. Dalam UU No 3 Tahun 2011 tentang Transfer Dana juga telah memuat ketentuan pengiriman uang.

Manfaat yang diperoleh Indonesia dalam melaksanakan rekomendasi FATF saat ini ialah dapat keluarnya Indonesia dari *blacklist* FATF. Saat ini posisi Indonesia dalam berada *on going process* untuk bisa keluar dari *black list* menuju *grey list*. Apabila Indonesia belum patuh terhadap rekomendasi FATF, Indonesia akan mendapatkan sanksi *counter measures* dari FATF yang akan sangat berdampak terhadap perekonomian di Indonesia. Dampak yang akan terjadi antara lain pemberian sanksi *counter measure* yang berupa pemutusan investasi di Indonesia, biaya tinggi di lembaga keuangan, pemutusan hubungan antara Bank Indonesia dengan bank internasional, serta L/C bank nasional ditolak, dimana sanksi – sanksi tersebut dapat menyebabkan keuangan Indonesia dapat terhenti (indonesianreview.com).

3. Kesimpulan

Peran rekomendasi FATF, khususnya *Nine Special Recommendations* berdampak pada berkembangnya peraturan tentang pencegahan dan pemberantasan pendanaan terorisme di Indonesia. Melalui status Indonesia dalam penanganan pendanaan terorisme yang dinilai oleh FATF sejak tahun 2008, dapat dilihat kemajuan yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia. Berbagai status yang pernah diberikan oleh FATF terhadap Indonesia, membuktikan adanya kepedulian dari suatu organisasi internasional terhadap negara anggotanya. Selain itu Indonesia juga mampu menjaga hubungan baik dengan FATF, meskipun pernah masuk dalam daftar hitam FATF. Secara berkesinambungan, kedua hal tersebut bermanfaat untuk melindungi suatu negara dari ancaman kejahatan keuangan serta menanggulangi pendanaan terorisme secara global.

Pelaksanaan 9 rekomendasi khusus di Indonesia telah berjalan dengan baik, dilihat dari Indonesia keseriusan Pemerintah dalam mengimplementasikan rekomendasi FATF. Meskipun pada pertemuan terakhir FATF pada 27 Februari 2015 lalu Indonesia telah masuk dalam kategori aman, namun Indonesia harus tetap waspada terhadap modus – modus yang dilakukan oleh para teroris, donator, maupun simpatisan dalam upaya mendanai kegiatan terorisme di Indonesia. FATF menyatakan bahwa Indonesia telah sungguh – sungguh memenuhi rekomendasi khusus, terutama dalam implementasi rekomendasi *freezing without delay* yang sebelumnya bertentangan dengan hukum nasional di Indonesia. Namun setelah adanya Surat Keputusan Bersama (SKB) tentang Pencantuman Identitas Korporasi Dalam Daftar Terduga Teroris dan Organisasi Teroris dan Pemblokiran Serta Merta Atas Dana Milik Orang Atau Korporasi Yang Tercantum Dalam Daftar Terduga Teroris Dan Organisasi Teroris pada 11 Februari 2015 dan telah disampaikan oleh Indonesia pada sidang umum FATF, banyak negara yang memuji keberhasilan Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku

- Djari, Marthen Luther (2013). *Terorisme dan TNI*. Jakarta: Penerbit CMB Press.
- Kamasa, Frassminggi. (2015). *TERORISME : Kebijakan Kontra Terorisme Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Graha Ilmu.
- Modul PPATK E-Learning 1(Pengenalan Anti Pencucian Uang dan Pendanaan Terorisme)*. Bagian 3 : Pendanaan Terorisme
- Rachmawati, Iva. (2012). *Memahami Perkembangan Studi Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Aswaja Pressindo.

Internet

- Cara Teroris Himpun Dana Untuk Bom*. Dalam
<http://nasional.tempo.co/read/news/2014/01/03/063541867/Cara-Teroris-Himpun-Dana-untuk-Bom/1/1>. Diakses pada 13 Januari 2015 Pukul 11.00 WIB.
- Dana Teroris dan Tato Hitam Di Dada Kita* Dalam
<http://indonesianreview.com/satrio/dana-teroris-dan-tato-hitam-di-dada-kita>.
Diakses pada 13 Juni 2015 Pukul 16.00 WIB.
- RUU tentang Pemberantasan Pendanaan Terorisme*. Dalam
<http://www.bphn.go.id>. Diunduh pada tanggal 19 Juni 2014 pukul 20.33 WIB.
- UU No 9 Tahun 2013. Undang - Undang Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme Dalam www.hukumonline.com diunduh pada 2 Januari 2015 Pukul 23.00 WIB.